

LOGO
Amministrazione
con competenza
prevalente

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (rifusione)

- **Codice della proposta:** COM(2022) 542 del 27/10/2022
- **Codice interistituzionale:** 2022/347(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

Premessa: finalità e contesto

Le direttive sulla qualità dell'aria ambiente (direttive 2004/107/CE e 2008/50/CE) stabiliscono valori massimi nell'aria ambiente di 12 inquinanti che tutti gli Stati membri devono rispettare nel proprio territorio secondo tempistiche specifiche, al fine di tutelare l'ambiente e i cittadini, tenuto conto che già da tempo l'OMS ha individuato l'inquinamento atmosferico come una delle principali cause di morte nel mondo. Ad oggi, sebbene la qualità dell'aria sia molto migliorata, esistono ancora larghe parti di Unione Europea in cui le direttive sulla qualità dell'aria non sono rispettate (a carico dell'Italia sono state emesse due sentenze di accertamento ex art. 258 TFUE, da parte della Corte di giustizia, per i superamenti relativi alle microparticelle PM₁₀ e al biossido di azoto NO₂). In tale complesso quadro si inserisce uno studio dell'OMS del 2021 che raccomanda l'adozione di valori limite della qualità dell'aria ben più severi di quelli attuali al fine di tutelare realmente la salute dei cittadini.

La Commissione europea si è impegnata, nel Green Deal europeo e nel successivo piano d'azione per l'inquinamento zero, a migliorare ulteriormente la qualità dell'aria e ad allineare maggiormente le norme dell'UE in materia di qualità dell'aria alle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), riviste nel settembre 2021.

La proposta di nuova direttiva mira, pertanto, da un lato a riordinare ed aggiornare la normativa sulla qualità dell'aria e dall'altro ad introdurre nuovi valori limite più stringenti tendendo poi nel medio lungo periodo a valori limite prossimi a quelli raccomandati dall'OMS.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. **Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica**

Gli articoli 191 e 192 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in materia di ambiente costituiscono la base giuridica su cui si fonda l'azione dell'UE a favore della qualità dell'aria. Tali articoli autorizzano l'UE ad agire per salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e promuovere sul piano internazionale misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale. Le attuali direttive sulla qualità dell'aria ambiente si fondano sulla medesima base giuridica; pertanto, la proposta appare rispettare il principio di attribuzione.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

- La proposta rispetta il principio di sussidiarietà in quanto l'azione dell'Unione Europea si esplica negli ambiti di seguito indicati:
 - La portata del fenomeno dell'inquinamento atmosferico che non si limita agli ambiti territoriali nazionali ma è soggetto a fenomeni di trasporto a lunga distanza;
 - La tutela sanitaria dei cittadini.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

- La proposta di direttiva rispetta il principio di proporzionalità in quanto lascia ampia possibilità di scelta agli Stati membri circa le misure da intraprendere per attuarla ed in quanto produce effetti indiretti di tutela sanitaria;
- Non è possibile valutare il rispetto del principio di proporzionalità rispetto ai costi in quanto non completamente desumibili dallo studio di impatto della Commissione Europea che in ogni caso è effettuato a livello Unionale.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

- La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva tenuto conto che il riordino ed aggiornamento delle vecchie direttive sulla qualità dell'aria si basa sui progressi scientifici effettuati negli ultimi anni. Anche la riduzione dei valori limite verso un allineamento con quelli raccomandati dall'OMS appare necessario tenuto conto delle rilevanti implicazioni sanitarie determinate da un elevato inquinamento atmosferico. Considerate, tuttavia, le evidenti difficoltà degli Stati membri a rispettare i valori limite stabiliti dalle attuali e vigenti direttive, la nuova direttiva dovrà ben considerare la reale fattibilità del raggiungimento dei nuovi standard entro le tempistiche stabilite (nella proposta anno 2030).

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

- Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto il contrasto all'inquinamento atmosferico è da sempre stato una priorità.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Ad oggi sono state svolte due riunioni al Consiglio Europeo. Tenuto conto della complessità del tema la Commissione europea ha previsto che la chiusura dei negoziati non avverrà prima della primavera 2024 e che quindi l'adozione della nuova direttiva sarà intorno a metà del 2024. Tale

previsione appare vincolata alla chiusura del dossier prima del rinnovo del Parlamento Europeo previsto nel 2024, che potrebbe causare un ritardo nell'adozione finale del testo.

Il sig. Ministro Pichetto Fratin nell'ambito del Consiglio ambiente del dicembre 2022 a Bruxelles, nell'evidenziare apprezzamento per la proposta di direttiva, che mira nel medio periodo ad assicurare il raggiungimento di livelli di qualità dell'aria che possano garantire una maggiore tutela sanitaria della popolazione, in linea con gli obiettivi "zero pollution" prefissati a livello europeo, ha evidenziato che in ogni caso il percorso da intraprendere, per quanto virtuoso, debba essere realistico, per evitare che si ripeta quanto successo con la precedente direttiva, e che gli Stati membri debbano per anni fronteggiare procedure di infrazione particolarmente gravose.

Rispetto al negoziato al Consiglio, per ora tutte le delegazioni sono state piuttosto caute e sono emerse opinioni abbastanza condivise. È stato evidenziato come il mancato rispetto delle attuali direttive sia da considerare nell'individuazione dei nuovi valori limite. Inoltre, appaiono piuttosto complesse le previsioni circa l'accesso alla giustizia che stabiliscono la possibilità (peraltro presente anche in assenza di espressa previsione) per i cittadini di rivalsa contro gli amministratori che non hanno garantito una buona qualità dell'aria. In particolare, molti Stati membri ritengono non condivisibile la norma laddove prevede che il cittadino dovrebbe avere diritto al risarcimento anche nel caso ci sia solo presunzione che l'inquinamento atmosferico sia stato causa di danni sanitari.

Stante la recente pubblicazione della proposta di direttiva ed il limitato numero di riunioni svolte non sono comunque ancora stati affrontati i temi più importanti, pertanto, non sono ancora state presentate posizioni particolari da parte degli Stati membri circa le disposizioni più strategiche. Si ritiene che sarà utile proseguendo col negoziato, effettuare bilaterali con le delegazioni che presentano le stesse problematiche dell'Italia.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Rispetto all'impatto finanziario si pone una riserva tenuto conto che per poter procedere ad una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di norma di cui trattasi. Anche dall'analisi della Commissione europea non è possibile desumere dati utili alla valutazione. Ad oggi la gran parte delle attività e dei costi sostenuti per l'attuazione delle norme sulla qualità dell'aria sono a carico delle Regioni che il decreto legislativo 155/2010 (di recepimento delle direttive 2004/107 e 2008/50), individua come autorità competenti in materia. E' evidente che la scelta dei nuovi valori limite ed il relativo anno di entrata in vigore, ma anche le disposizioni che aggiornano la direttiva al progresso scientifico (sulle reti di monitoraggio, sull'utilizzo dei modelli etc.), possono determinare notevoli fluttuazioni sui costi.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Il decreto legislativo 155/2010 già contiene un impianto consolidato rispetto alle previsioni sulla

qualità dell'aria. Tenuto conto che la nuova direttiva si limiterà ad integrare quelle ad oggi vigenti (per quanto le sostituisca con una nuova direttiva), non sono attese modifiche normative di particolare complessità per quanto poi le stesse potranno avere un notevole impatto sulle attività delle regioni in funzione del grado di ambizione che sarà scelto.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto, la relazione dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

- Non sono previsti costi organizzativi per la pubblica amministrazione se non quelli dell'eventuale personale aggiuntivo da assegnare al competente settore del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica in funzione delle attività da svolgere in attuazione della nuova direttiva

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Non sono previsti effetti diretti su cittadini e imprese in quanto la nuova direttiva si applicherà direttamente agli Stati membri ed alle autorità competenti da loro designate.

L'effetto su cittadini ed imprese sarà indiretto, determinato dai piani e dalle misure intraprese per il miglioramento della qualità dell'aria dalle autorità competenti. Tali misure possono essere di sviluppo (infrastrutture, mobilità sostenibile, etc..) ma anche legate a limitazioni dirette ai cittadini (quali la circolazione dei mezzi o l'utilizzo di combustibili inquinanti), ovvero alle imprese (divieto di impiego di tecniche o materiali o combustibili inquinanti). Tali misure, pertanto, possono produrre anche costi indiretti per tali soggetti.

Altro

Stante lo stato iniziale del negoziato e tenuto conto che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione delle delegazioni potrà evolvere, ci si riserva di integrare le valutazioni sopra riportate.

LOGO
Amministrazione
con competenza
prevalente

Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (rifusione)

- **Codice della proposta:** COM(2022) 542 del 27/10/2022
- **Codice interistituzionale:** 2022/347(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Articoli 1 e 3 obiettivi e riesame periodico	Decreto legislativo 155/2010	Non necessitano di recepimento
Articolo 2 oggetto	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include un articolo 1 su principi e finalità pertanto andrà solo eventualmente adattato alle previsioni della nuova direttiva
Articolo 4 definizioni	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include un articolo 2 sulle definizioni, pertanto, andrà solo eventualmente adattato alle previsioni della nuova direttiva introducendo quelle nuove ed aggiornando se necessario le esistenti
Articolo 5 responsabilità	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include in vari articoli la ripartizione delle responsabilità in materia di valutazione e gestione della qualità

MODELLO
(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

		dell'aria; pertanto, il testo andrà aggiornato sulla base delle nuove previsioni della direttiva
Articolo 6 Istituzione delle zone	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include un articolo 3 sulla zonizzazione del territorio, pertanto, andrà solo eventualmente adattato alle previsioni della nuova direttiva. L'attività è già svolta dalle Regioni a legislazione vigente
Articolo 7 regime di valutazione	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include un articolo 4 sul regime di valutazione e la classificazione delle zone, pertanto, andrà solo eventualmente adattato alle previsioni della nuova direttiva. L'attività è già svolta dalle Regioni a legislazione vigente
Articolo 8 criteri di valutazione	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include un articolo 5 sui criteri di valutazione, pertanto, andrà solo eventualmente adattato alle previsioni della nuova direttiva. L'attività è già svolta dalle Regioni a legislazione vigente e nuovi oneri potrebbero derivare dall'obbligo di utilizzo della modellistica (peraltro già ampiamente in uso in molte regioni) nei casi di superamenti dei valori limite di qualità dell'aria.
Articolo 9 punti di campionamento	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include negli articoli 7 ed 8 previsioni circa il numero dei punti di campionamento, pertanto, andrà solo eventualmente adattato alle previsioni della nuova direttiva. L'attività è già svolta dalle Arpa a legislazione vigente, ma in funzione delle previsioni della nuova direttiva sarà necessario aggiornare le reti di monitoraggio regionali con costi ad oggi non prevedibili

MODELLO
(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

Articolo 10 supersiti	Decreto legislativo 155/2010	Tale previsione non esiste nell'ordinamento nazionale e pertanto, laddove confermata, andrà recepita. L'onere si porrebbe a carico delle Arpa regionali con costi aggiuntivi derivanti dai nuovi adempimenti da svolgere, non determinabili allo stato.
Articolo 11 metodi di misura	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include negli articoli 7 ed 8 previsioni circa i metodi di campionamento, pertanto, andrà solo eventualmente adattato alle previsioni della nuova direttiva
Articolo 12 prescrizioni in caso di buona qualità dell'aria	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include nell'articolo 9 comma 3 previsioni circa le azioni da attuare in casi di zone che non presentano problemi di qualità dell'aria, pertanto, andrà solo eventualmente adattato alle previsioni della nuova direttiva.
Articolo 13 valori limite	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include nel testo prescrizioni circa la necessità di rispettare i valori limite, pertanto, andrà solo eventualmente adattato alle previsioni della nuova direttiva.
Articolo 14 livelli critici	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include nell'articolo 9 comma 4 previsioni circa le azioni da attuare in casi di zone che non presentano problemi di qualità dell'aria, pertanto, andrà solo eventualmente adattato alle previsioni della nuova direttiva. L'attività è già svolta dalle Regioni a legislazione vigente
Articolo 15 soglie di allarme	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include un articolo 14 sul superamento delle soglie di allarme, pertanto, andrà solo eventualmente adattato alle previsioni della nuova direttiva. L'attività è già svolta dalle Regioni a legislazione vigente

MODELLO
(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

Articoli 16 e 17 contributi da fonti naturali e da salatura strade	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include un articolo 15 sulla valutazione del contributo dovuto alle fonti naturali o alla salatura delle strade, pertanto, andrà solo eventualmente adattato alle previsioni della nuova direttiva. L'attività è già svolta dalle Regioni a legislazione vigente
Articolo 18 proroga del termine	Decreto legislativo 155/2010	Tale previsione non esiste nell'ordinamento nazionale e pertanto, laddove confermata, andrà recepita. Trattandosi di una deroga all'entrata in vigore dei valori limite non determinerebbe costi aggiuntivi.
Articolo 19 piani di qualità dell'aria	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include un articolo 9 sui piani di qualità dell'aria, pertanto, andrà solo eventualmente adattato alle previsioni della nuova direttiva. L'attività è già svolta dalle Regioni a legislazione vigente e potrebbe determinare ingenti nuovi oneri indiretti per tali amministrazioni in funzione delle previsioni dei piani che dovranno essere adottati per rispettare i nuovi valori limite
Articolo 20 piani d'azione a breve termine	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include un articolo 10 sui piani di azione, pertanto, andrà solo eventualmente adattato alle previsioni della nuova direttiva. L'attività è già svolta dalle Regioni a legislazione vigente.
Articolo 21 inquinamento atmosferico transfrontaliero	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include un articolo 16 sull'inquinamento transfrontaliero, pertanto, andrà solo eventualmente adattato alle previsioni della nuova direttiva.
Articolo 22 informazioni al pubblico	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include un articolo 18 sulle informazioni da fornire al pubblico, pertanto, andrà

MODELLO
(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

		solo eventualmente adattato alle previsioni della nuova direttiva.
Articolo 23 trasmissione delle informazioni e reporting	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include un articolo 19 sulle relazioni e comunicazioni, pertanto, andrà solo eventualmente adattato alle previsioni della nuova direttiva. L'attività è già svolta dalle Regioni con il supporto di Ispra; ancora non è chiaro se potrà comportare un aggravio nel lavoro da svolgere, sulla base delle nuove tempistiche proposte.
Articolo 24 modifiche agli allegati	Decreto legislativo 155/2010	Non necessita di recepimento
Articolo 25 esercizio della delega	Decreto legislativo 155/2010	Non necessita di recepimento
Articolo 26 procedura di comitatologia	Decreto legislativo 155/2010	Non necessita di recepimento
Articolo 27 accesso alla giustizia	Decreto legislativo 155/2010	Tale nuova previsione non è presente nelle vigenti direttive. Rispetto all'ordinamento italiano il potere di ricorrere contro atti non ritenuti idonei è già previsto pertanto va verificato, rispetto al testo finale adottato della direttiva cosa andrà recepito. Le disposizioni, nella forma prevista dall'attuale versione della proposta, potrebbero comportare oneri aggiuntivi
Articolo 28 compensazione dei danni alla salute umana	Decreto legislativo 155/2010	Tale nuova previsione non è presente nelle vigenti direttive. Rispetto all'ordinamento italiano il potere di richiedere risarcimenti di danni sanitari indotti dalla cattiva qualità dell'aria è già previsto pertanto va verificato, rispetto al testo finale adottato della direttiva, cosa andrà recepito. Le disposizioni, nella forma prevista dall'attuale versione della proposta, potrebbero comportare oneri aggiuntivi
Articolo 29 sanzioni	Decreto legislativo 155/2010	Nel decreto legislativo 155/2010

MODELLO
(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

		non era stato previsto uno specifico articolo sulle sanzioni applicandosi quelle già previste dall'ordinamento nazionale. Rispetto alla nuova direttiva andrà verificato tale orientamento.
Articolo 30 abrogazione e disposizioni transitorie	Decreto legislativo 155/2010	Il decreto 155/2010 già include un articolo 21 e 22 sulle abrogazioni e le disposizioni transitorie, pertanto, andrà solo adattato alle previsioni della nuova direttiva.
Articolo 31 trasposizione	Decreto legislativo 155/2010	Non necessita di recepimento
Articolo 32 entrata in vigore	Decreto legislativo 155/2010	Non necessita di recepimento
Articolo 33 destinatari	Decreto legislativo 155/2010	Non necessita di recepimento
Allegati	Decreto legislativo 155/2010	Gli allegati della proposta di direttiva sono già inclusi nel decreto legislativo 155/2010 pertanto andranno aggiornati in base alle nuove previsioni